

# CONSUMIDOR- CIDADÃO: O ESTADO E OS DIREITOS DOS CONSUMIDORES

RUTE COUTO\*

Docente do Instituto Politécnico de Bragança  
Presidente da delegação de Trás-os-Montes da Associação  
Portuguesa de Direito do Consumo

## RESUMO

*Os direitos do consumidor estão constitucionalmente consagrados como direitos fundamentais do cidadão português, que ao Estado cabe garantir e efetivar. Para além de um dever geral de proteção, à administração central, regional e local são atribuídas responsabilidades concretas nos domínios da educação e formação, informação dos consumidores e acesso a uma justiça acessível e pronta, cujo cumprimento ora importa aferir. Por outro lado, o próprio Estado pode assumir a qualidade de fornecedor de bens ou prestador de serviços de consumo (designadamente, de serviços públicos essenciais) e, enquanto sujeito desta relação jurídica, impõem-se-lhe os deveres correspondentes aos direitos do consumidor. Elementos para uma reflexão sobre os desafios que se colocam à política nacional de defesa do consumidor no âmbito da agenda europeia na estratégia Europa 2020.*

## 1. Direitos dos consumidores, uma dimensão de cidadania

**T**odos somos *cidadãos* e todos somos *consumidores*. Dois conceitos juridicamente distintos, mas amiúde assimilados como uno pelos sujeitos a que respeitam.

Dado o elemento relacional inerente à sua própria definição, o consumidor é o cidadão numa relação jurídica de consumo, que se estabelece entre ele e o profissional que lhe fornece os bens ou presta os serviços, e, nessa medida, acomodar o cidadão na categoria de consumidor é notoriamente redutor. Todavia, o consumo é a “única função comum a todos os homens no decurso da sua vida”<sup>1</sup> e tal universalidade motiva a diluição, ainda que empírica, daqueles dois conceitos.

A esta dimensão subjetiva temos de aliar uma dimensão objetiva, de tutela dos *interesses coletivos e difusos* dos consumidores, interesses esses que se situam num plano intermédio entre o cidadão e o Estado<sup>2</sup> e revelam a natureza transindividual das relações de consumo.

A Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu artigo 60º, consagra como *direitos fundamentais* os direitos do consumidor “à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à proteção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos”.

O processo de constitucionalização dos direitos dos consumidores foi progressivo, desde a versão original de 1976, em que a proteção do consumidor figurava como uma incumbência prioritária do Estado, seguindo-se em 1982 a sua consagração como direitos subjetivos, mas ainda incluídos na parte relativa à organização económica, até à revisão constitucional de 1989, que elevou os direitos dos consumidores à categoria de direitos fundamentais, no catálogo dos *direitos económicos*.

Integram assim, a par dos direitos sociais e culturais, o que Vieira de Andrade apelidou de “fins políticos de realização gradual” ou “direitos ‘sob reserva do possível’”<sup>3</sup>, na medida em que exigem prestações do Estado condicionadas a opções político-orçamentais. Todavia, apesar de privados da força jurídica conferida aos direitos, liberdades e garantias, têm uma força normativa própria e irradiante enquanto valor

constitucional, imperativo legislativo e referencial da interpretação e fiscalização da constitucionalidade das normas ordinárias.

No plano constitucional, o respeito pelos direitos dos consumidores é uma tarefa fundamental do Estado (artigo 9º CRP), fundamento do direito de ação popular (artigo 52º nº 3 a) CRP), incumbência prioritária no âmbito económico-social (artigo 81º i) CRP) e um dos objetivos da política comercial (artigo 99º e) CRP), bem como imperativo na prossecução do interesse público pela Administração (artigo 266º CRP). Neste quadro, efetivar os direitos do consumidor é promover o bem-estar e a qualidade de vida do cidadão, desígnio a que qualquer Estado não pode deixar de almejar.

## 2. O Estado na promoção e proteção do consumidor

Em concretização daquelas determinações constitucionais, a lei de defesa do consumidor (LDC)<sup>4</sup> atribui ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais um *dever geral de proteção* do consumidor, que se traduz na intervenção estadual a nível legislativo e regulamentar, execução dos ditames da lei e apoio às associações de consumidores. A Direção-Geral do Consumidor (DGC) é, em primeira linha, o serviço público destinado a promover a política de salvaguarda dos direitos dos consumidores (artigo 21º LDC).

Para além desta incumbência geral, ao Estado, nas suas múltiplas acepções e pessoas, são confiadas responsabilidades concretas no âmbito dos direitos do consumidor elencados e desenvolvidos na LDC. Permitimo-nos salientar as autarquias locais, cujo regime jurídico determina, como atribuição dos *municípios*, em articulação com as freguesias, a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respectivas populações, designadamente no domínio da defesa do consumidor<sup>5</sup>. Para além das concretas incumbências a que nos referiremos, é mister assinalar o papel mobilizador dos municípios no que se refere à participação da sociedade civil nesta matéria, “numa aproximação que só o poder local é susceptível de propiciar”<sup>6</sup>.

O rol da LDC inclui oito *direitos do consumidor*:

- à qualidade dos bens e serviços;
- à proteção da saúde e da segurança física;

- à formação e à educação para o consumo;
- à informação para o consumo;
- à proteção dos interesses económicos;
- à prevenção e à reparação dos danos patrimoniais ou não patrimoniais que resultem da ofensa de interesses ou direitos individuais homogêneos, coletivos ou difusos;
- à proteção jurídica e a uma justiça acessível e pronta;
- à participação, por via representativa, na definição legal ou administrativa dos seus direitos e interesses.

Principiemos pela que é a trave mestra da defesa do consumidor, a **informação**, aqui se considerando duas dimensões deste direito: um direito à informação em geral, que se impõe precisamente aos entes públicos (artigo 7º LDC) e um direito à informação em particular, a cumprir pelo fornecedor de bens ou prestador de serviços e demais intervenientes no ciclo produção-consumo (artigo 8º LDC). A legislação avulsa desdobra este direito à informação em distintos contextos, tendo como denominador comum a informação atempada, adequada, suficiente e verdadeira, como forma de corrigir a *assimetria* informativa que contribui para a debilidade do sujeito consumidor no mercado.

Na primeira daquelas vertentes, Estado, regiões autónomas e autarquias locais ficam incumbidos de desenvolver ações e adotar medidas tendentes à *informação em geral* do consumidor, de entre as quais o legislador releva as seguintes: a) apoio às ações de informação promovidas pelas associações de consumidores; b) criação de serviços municipais de informação ao consumidor; c) constituição de conselhos municipais de consumo, com a representação, designadamente, de associações de interesses económicos e de interesses dos consumidores; d) criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis, de âmbito nacional, no domínio do direito do consumo, destinados a difundir informação geral e específica; e) criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis em matéria de direitos do consumidor, de acesso incondicionado.

A prática revela um défice ao nível da concretização de todas estas comissões, desde as disparidades no apoio às associações de consumidores até à difusão de informação em matéria de direito(s)

do consumidor, comum aliás à demais informação jurídica. Numa sociedade de (excesso de) informação, falta sobretudo que a informação técnica seja “descodificada” em linguagem acessível para os consumidores, e que, no caso da legislação, sejam apresentadas versões consolidadas e aprimorados os mecanismos de pesquisa.

Mas ora nos deteremos nas responsabilidades apontadas pelo legislador na esfera municipal. Crucial é a projeção de *serviços municipais de informação ao consumidor*, que entre nós assumem como designação preferencial Centros de Informação Autárquica ao Consumidor (CIAC)<sup>7</sup>, com atuação ao nível da informação e aconselhamento dos consumidores e, em alguns casos, da composição de interesses pela mediação de litígios já existentes. Numa consulta aos dados disponibilizados pela DGC, é possível verificar que dos 308 municípios portugueses, nem um quarto (75) dispõe de tais serviços municipais especializados, sem prejuízo de alguns dos demais poderem abarcar a informação ao consumidor em estruturas genéricas de apoio ao munícipe. A este propósito, importa equacionar uma maior abrangência material destes serviços municipais e da própria norma legal que insta à sua criação. Como propõe Mário Frota, um Serviço Municipal de Consumo (que não de mera informação) permitiria agregar valências significativas, tais como a gestão de reclamações, a mediação de conflitos, a segurança de produtos e serviços, a educação e formação para o consumo e até a celebração de “compromissos de ajustamento de conduta” dos agentes económicos às exigências legais<sup>8</sup>. Num entendimento que partilhamos, com a conjugação das áreas da formação, informação e proteção, justificar-se-ia a criação de tal serviço de consumo (ou reformulação dos serviços já existentes nesse sentido) em todos os municípios, independentemente da sua dimensão. Pelo contrário, se o serviço se limitar à informação, pode o investimento não ser justificável nos municípios demográfica e financeiramente mais desguarnecidos. Inclusivamente em alguns municípios poderiam ser consignadas ao serviço de consumo as funções de relações públicas ou as de informação para a cidadania em geral, “de modo a garantir um rendimento permanente no interesse de munícipes e de municípios”<sup>9</sup>.

Ainda mais ausentes dos municípios lusos permanecem os *conselhos municipais de consumo*, fato tanto mais incompreensível se pensarmos

que aqui a questão orçamental não se coloca de forma expressiva. À semelhança do que a LDC prevê para o Conselho Nacional do Consumo (artigo 22º LDC), estes órgãos de consulta e concertação de interesses poderiam assumir, a nível local, uma decisiva ação pedagógica e preventiva. A propósito, Mário Frota preconiza, para além das associações de interesses económicos e interesses dos consumidores referidas na lei, a inclusão de magistrados do Ministério Público (atentas as suas competências no âmbito dos direitos coletivos e difusos), autoridades académicas e educadores dos vários níveis de ensino, meios de comunicação social e personalidades de reconhecido mérito, numa multidisciplinidade das “forças vivas” locais<sup>10</sup>.

O artigo 7º LDC inclui ainda outras dimensões da informação ao consumidor que o Estado deve tutelar. Em primeiro lugar, a reserva de espaços próprios para o efeito no *serviço público de rádio e televisão*, manifestação das finalidades, legalmente instituídas para a atividade dos meios de comunicação social em geral, de informação e formação do público e promoção da cidadania e pluralismo. Em segundo lugar, a garantia de que a informação ao consumidor seja prestada em *língua portuguesa*, o que implicará desde logo as regras relativas à rotulagem dos produtos. E, por último, a regulação da *publicidade*, sujeita aos princípios da licitude, identificabilidade, veracidade e respeito pelos direitos do consumidor.

Muito poderia ainda ser feito nestas alçadas. Os espaços (in) formativos do consumidor nos serviços de programas audiovisuais, nomeadamente no serviço público, são escassos e não raras vezes integrados nos horários de menor audiência, preteridos nos horários nobres em favor de outras tipologias, por opções editoriais conformadas pelas pressões das audiências e do financiamento publicitário. Ao nível da publicidade, enquanto comunicação e prática comercial, impõe-se uma fiscalização mais eficaz e visível, que contrarie a perceção de impunidade dos agentes económicos neste particular. Não na ótica de restrição à atividade económica das empresas, mas acima de tudo para

Os espaços  
(in) formativos  
do consumidor  
nos serviços  
de programas  
audiovisuais são  
escassos e não raras  
vezes integrados nos  
horários de menor  
audiência

salvaguarda de outros interesses constitucionalmente protegidos, como sejam os dos consumidores e dos menores.

Por sua vez, informação dos consumidores não pode ser dissociada da **formação e educação** para o consumo, que lhes permita avaliar criticamente a informação recebida e utilizá-la na tomada de decisões. “Consumidor formado” é assim pressuposto de “consumidor informado”<sup>11</sup>. Carla Amado Gomes estabelece uma correlação entre a atenção dos consumidores e o comportamento dos operadores económicos, sem desresponsabilizar as entidades públicas, antes lhes acometendo a empreitada de formar cidadãos conscientes dos seus direitos, deveres e opções de consumo, na esteira de que o Estado deve “formar bem para [ter que] reprimir menos”<sup>12</sup>.

No que se refere à formação e educação, incumbe ao Estado, por força do artigo 6º LDC, promover uma política educativa para os consumidores, quer ao nível dos programas e atividades escolares, quer em ações de educação permanente e sensibilização dos consumidores em geral, bem como uma política de formação de formadores e técnicos especializados na área do consumo. Além disso, a promoção deste direito deve ser indiretamente operada através do apoio a iniciativas das associações de consumidores neste domínio. A concretização destas políticas na sociedade contemporânea implica necessariamente o recurso a meios tecnológicos e redes de informação, bem como uma ação responsável dos meios de comunicação social, designadamente do serviço público de rádio e televisão, a quem a LDC impõe a integração de espaços formativos do consumidor nos seus programas educativos.

Também aqui longo é o caminho a trilhar pelas famílias, as escolas (“caixa de ressonância da vida”<sup>13</sup>), a mídia (*media*), a sociedade e o Estado. Educar para o consumo é educar para a cidadania, com incentivo a atitudes críticas, responsáveis e solidárias, e formação dos mais jovens como futuros consumidores. A nível local, seria de potencializar a sinergia entre os municípios e as instituições de ensino neles radicadas, a nível de ações formativas e acolhimento de estágios curriculares ou profissionais na área do aconselhamento ao consumidor.

Dimensão de relevo é ainda a da proteção jurídica e direito do consumidora uma **justiça acessível e pronta**, em cuja efetivação assumem capital relevância os designados meios extrajudiciais, alternativos ou



complementares de resolução de litígios (designadamente a mediação, conciliação e arbitragem), bem como os meios híbridos, por serem judiciais mas dotados de regras de funcionamento mais próximas daqueles mecanismos *out-of-court* (entre nós, os julgados de paz).

A lei fundamental refere-se aos tribunais arbitrais e julgados de paz (artigo 209º n. 2 CRP) e à institucionalização de instrumentos e formas de composição não jurisdicional de conflitos (artigo 202º n. 4 CRP), de cuja implementação os conflitos de consumo são palco primordial, mormente pela sua massificação e pelos valores em regra envolvidos, que não se compatibilizam com os custos e tempos do sistema judicial. Em Portugal, o apoio à criação e funcionamento destes meios compete ao Gabinete de Resolução Alternativa de Litígios, hoje em dia na égide da Direção-Geral de Política de Justiça (DGPJ)<sup>14</sup>.

Tracemos uma panorâmica geral no que aos conflitos de consumo respeita.

Os procedimentos de *Resolução Alternativa de Litígios* (RAL) incluem a mediação, a conciliação e a arbitragem. Genericamente podemos dizer que na mediação as próprias partes procuram alcançar um acordo com assistência de um terceiro imparcial e sem poder de decisão (o mediador)<sup>15</sup>; na conciliação, é quem a conduz (normalmente o árbitro ou o juiz de paz, como fase prévia à audiência) que tenta que as partes cheguem a esse acordo; na arbitragem, as partes confiam o seu litígio à decisão de um árbitro<sup>16</sup>. Em comum têm o fato de serem meios voluntários, céleres e gratuitos (ou com reduzidos custos) para os consumidores, que podem coexistir dentro da mesma entidade de resolução de litígios.

O artigo 14º LDC preceitua que “incumbe aos órgãos e departamentos da Administração Pública promover a criação e apoiar centros de arbitragem com o objetivo de dirimir os conflitos de consumo”. Atualmente, existem em Portugal 10 centros de arbitragem de conflitos de consumo: sete dos quais de competência *genérica* e territorial (localizados no Porto<sup>17</sup>, Lisboa<sup>18</sup>, Coimbra<sup>19</sup>, Braga/Viana do Castelo<sup>20</sup>, Guimarães<sup>21</sup>, Algarve<sup>22</sup> e Madeira<sup>23</sup>), um de âmbito *nacional* e competência *supletiva* (em zonas não abrangidas por outras entidades competentes para a resolução extrajudicial do litígio)<sup>24</sup> e dois de competência *específica* especializados no setor automóvel<sup>25</sup> e no

setor dos seguros<sup>26</sup>. Comummente, estes centros de arbitragem aliam serviços de informação, serviços de mediação e um tribunal arbitral.

Recentemente, a Lei 144/2015 de 8 de setembro veio estabelecer o enquadramento jurídico dos mecanismos de resolução extrajudicial de litígios de consumo, criando em Portugal a *Rede de Arbitragem de Consumo* e atribuindo à DGC competência para organizar a inscrição e a divulgação da lista de entidades de RAL e para monitorizar o funcionamento daquela rede. Os centros de arbitragem já autorizados e em funcionamento dispõem do prazo de seis meses para se adaptarem ao novo regime e solicitarem à DGC a sua inscrição na lista de entidades RAL. Na instrução dos pedidos de novas entidades, a DGPJ passa a ouvir previamente a DGC, que se deve pronunciar sobre o cumprimento dos requisitos necessários para a sua inscrição. A lei determina ainda as obrigações das entidades RAL e os deveres das empresas fornecedoras de bens ou prestadoras de serviços, designadamente informar os consumidores sobre as entidades RAL disponíveis ou às que aderiram voluntariamente ou a que se encontram vinculados por força da lei.

Uma referência final precisamente à *arbitragem necessária* dos litígios de consumo em matéria de *serviços públicos essenciais*, quando por opção expressa dos utentes que sejam pessoas singulares, sejam submetidos à apreciação do tribunal arbitral dos centros de arbitragem de conflitos de consumo legalmente autorizados<sup>27</sup>. Este normativo pretende evitar que as empresas prestadoras destes serviços, normalmente litigantes em massa, se obviem à convenção exigida na arbitragem voluntária.

Por sua vez, os *Julgados de Paz*<sup>28</sup> são tribunais especiais, cuja atuação é vocacionada nos termos da lei para permitir a participação cívica dos interessados e para estimular a justa composição dos litígios por acordo das partes. Têm competência em razão do território (concelhos ou de agrupamento de concelhos), do valor (questões que não excedam 15 000 euros) e da matéria (causas de natureza cível, elencadas na lei, entre as quais ações relativas a incumprimento contratual ou responsabilidade civil, que abrangem muitos dos conflitos de consumo) e são orientados pelos princípios de simplicidade, adequação, informalidade, oralidade e absoluta economia processual<sup>29</sup>. Atualmente, 61 concelhos portugueses têm

instalado ou territorialmente adstrito um julgado de paz<sup>30</sup>, o que é manifestamente exíguo face à conflitualidade dirimível no seu âmbito.

Em regra, os municípios de alguma forma suportam e cofinanciam quer os centros de arbitragem quer os julgados de paz, uma “sobreposição” que importa ponderar adequadamente<sup>31</sup> também ao nível do seu equilíbrio financeiro.

Estamos convictos que estes meios de resolução de litígios irão afirmar-se progressivamente no cenário jurídico-político internacional, europeu e nacional, ultrapassadas que sejam algumas vontades políticas, contingências orçamentais e resistências de certas profissões jurídicas. Certo é que os utentes, entre os quais os consumidores, reconhecem os seus méritos, como atesta um recente relatório da DGPJ de acompanhamento dos meios de resolução alternativa de litígios, referente à satisfação dos utentes com o funcionamento dos julgados de paz, dos centros de arbitragem e dos sistemas de mediação apoiados pelo Ministério da Justiça, que percecionam como “alternativas de grande qualidade para a realização da Justiça”<sup>32</sup>.

Os municípios de  
alguma forma  
suportam e  
cofinanciam quer  
os centros de  
arbitragem quer  
os julgados  
de paz

Nota ainda para o direito do consumidor à *prevenção e reparação dos danos* patrimoniais ou não patrimoniais que resultem da ofensa de interesses ou direitos individuais homogêneos, coletivos ou difusos. O Estado tem aqui legitimidade ativa (através do Ministério Público e da DGC) para intentar *ação inibitória* destinada a prevenir, corrigir ou fazer cessar práticas lesivas dos direitos do consumidor, de modo particular as que atentem contra a sua saúde e segurança física, se traduzam no uso de cláusulas gerais proibidas e consistam em práticas comerciais expressamente proibidas por lei, nos termos dos artigos 10º e seguintes da LDC.

Já no que se refere à proteção da *saúde e segurança física* dos consumidores, os serviços da administração pública que, no exercício das suas funções, tenham conhecimento de bens ou serviços perigosos, têm, de acordo com o disposto no artigo 5º LDC, o dever de o notificar às entidades competentes para a fiscalização do mercado<sup>33</sup>.

Na proteção dos *interesses económicos* do consumidor, pelo artigo 9º LDC está o governo incumbido de adotar “medidas adequadas a assegurar o equilíbrio das relações jurídicas que tenham por objeto bens e serviços essenciais”, bem como “medidas tendentes a prevenir a lesão dos interesses dos consumidores no domínio dos métodos de venda que prejudiquem a avaliação consciente das cláusulas apostas em contratos singulares e a formação livre, esclarecida e ponderada da decisão de se vincularem”.

Por último, mas não de somenos importância, o direito à *participação*, garantido pelas *associações de consumidores*, que para tal gozam de um conjunto de prerrogativas (artigo 18º LDC), entre as quais o estatuto de parceiro social, o direito de representar os consumidores no processo de consulta e audição prévias às decisões que os afetem, o direito a consultar processos e elementos relevantes nas repartições e serviços públicos, o direito de esclarecimento e participação na formação de preços de produtos e serviços essenciais, o direito de ação popular e o direito a receber apoio do Estado, através da administração central, regional e local, para prossecução dos seus fins.

### 3. O Estado como polo da relação jurídica de consumo

A LDC partilha com outros instrumentos legislativos os elementos essenciais do conceito de consumidor, definindo-o como todo aquele (elemento subjetivo) a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos (elemento objetivo), destinados a uso não profissional (elemento teleológico), por pessoa que exerça com carácter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios (elemento relacional).

Com referência a este último elemento, podemos encontrar, na *relação intersubjetiva* com o consumidor, o próprio Estado. Assim o elucida a LDC, no seu artigo 2º n. 2, ao incluir no seu âmbito “os bens, serviços e direitos fornecidos, prestados e transmitidos pelos organismos da Administração Pública, por pessoas coletivas públicas, por empresas de capitais públicos ou detidos maioritariamente pelo Estado, pelas regiões autónomas ou pelas autarquias locais e por empresas concessionárias de serviços públicos”.

Aqui os direitos do consumidor impõem-se ao Estado, não como seu guardião como até agora analisamos, mas na qualidade de *fornecedor de bens ou prestador de serviços* ao consumidor, com especial ênfase para o fornecimento de serviços públicos essenciais.

Quando sujeitos da relação jurídica de consumo, os entes públicos devem desde logo assegurar o direito do consumidor à *qualidade dos bens e serviços* destinados ao consumo (artigo 4º LDC), *i.e.*, que os mesmos devem ser aptos a satisfazer os fins a que se destinam e a produzir os efeitos que se lhes atribuem, segundo as normas legalmente estabelecidas, ou, na falta delas, de modo adequado às legítimas expectativas do consumidor. Caso os bens de consumo não sejam conformes com o contrato celebrado, o consumidor beneficia de certas garantias para reposição dessa mesma conformidade<sup>34</sup>.

De igual modo, a prestação de *serviços essenciais* deve obedecer a elevados padrões de qualidade, neles devendo incluir-se o grau de satisfação dos utentes, especialmente quando a fixação do preço varie em função desses padrões. Nos termos da lei, os serviços públicos essenciais (assim designados pela natureza do serviço, independentemente da natureza jurídica do seu prestador) são, atualmente: a) serviço de fornecimento de água; b) serviço de fornecimento de energia elétrica; c) serviço de fornecimento de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados; d) serviço de comunicações eletrónicas; e) serviços postais; f) serviço de recolha e tratamento de águas residuais; g) serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos<sup>35</sup>.

Quando contrata com o Estado, o consumidor tem o direito à informação *em particular* (artigo 8º LDC), de forma clara, objetiva e adequada, sobre uma miríade de aspectos pré-contratuais, contratuais e pós-contratuais, incluindo os riscos para a saúde e segurança dos consumidores e o sistema de tratamento de reclamações. No âmbito dos serviços essenciais, o dever de informação abrange as condições e tarifas aplicáveis à prestação do serviço.

A montante, as regras relativas à *publicidade* são aplicáveis à comunicação feita por entidades de natureza pública, no âmbito de uma atividade económica, com o objetivo de promoção de bens, serviços, ideias, princípios, iniciativas ou instituições, bem como a qualquer forma de comunicação da Administração Pública, que tenha

por objetivo, direto ou indireto, promover o fornecimento de bens ou serviços<sup>36</sup>.

Outrossim, nestas relações jurídicas se impõe a *igualdade material* dos intervenientes, a *lealdade e a boa-fé*, decorrentes do direito do consumidor à proteção dos seus interesses económicos. São corolário deste direito o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, aplicável quando haja abusos resultantes de contratos pré-elaborados, do ponto de vista formal (da sua redação e comunicação ao consumidor) e material (conteúdo das cláusulas)<sup>37</sup> e o regime jurídico das práticas comerciais desleais, que proíbe e sanciona as práticas enganosas e agressivas para o consumidor<sup>38</sup>.

Nos serviços qualificados como essenciais, o *equilíbrio* da relação jurídica procura fazer-se através de regras de proteção dos seus utentes, como as relativas à suspensão do fornecimento do serviço, proibição de consumos mínimos, prescrição e caducidade do direito ao recebimento do preço e arbitragem necessária. Os serviços e organismos da administração pública encarregues da prestação de serviços de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos passaram ainda a estar sujeitos às obrigações decorrentes do Decreto-Lei 156/2005, de 15 de setembro, relativo à existência e disponibilização do *livro de reclamações*<sup>39</sup> (ao contrário dos demais serviços e organismos da administração pública, que dispõem de livro próprio). Como se lê no preâmbulo da lei, ao tornar mais acessível o exercício do direito de queixa, evidencia-se a preocupação do legislador com um melhor exercício da cidadania através da exigência do respeito dos direitos dos consumidores.

#### **4. A política nacional do consumidor no âmbito da Estratégia Europa 2020**

A defesa dos consumidores é tarefa do Estado português não só por autodeterminação constitucional mas também por heterodeterminação comunitária<sup>40</sup>.

A União Europeia (UE) mobiliza-se hoje em torno da designada “Europa 2020”, uma estratégia de crescimento para a década atual, assente em três prioridades: crescimento *inteligente, sustentável e inclusivo*<sup>41</sup>. Em

complemento de outras iniciativas, o contributo da política europeia do consumidor consubstancia-se na “Agenda do Consumidor Europeu”, adotada em 2012, orientada para “colocar os consumidores no centro do Mercado Único para promover a confiança e o crescimento”<sup>42</sup>. O elevado nível de defesa dos consumidores está, aliás, assumido como um dos objetivos das políticas europeias e um valor comum de solidariedade afirmado pelos Estados-membros na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. E no atual contexto económico, uma política do consumidor sólida e a capacitação dos consumidores europeus são essenciais para o crescimento da economia da União Europeia<sup>43</sup>.

A defesa dos consumidores figura entre os domínios de *competência partilhada*, o que significa que a União Europeia e os Estados-membros podem legislar e adotar atos juridicamente vinculativos nesse domínio, no respeito pelos princípios da atribuição, subsidiariedade e proporcionalidade que balizam a ação da União. O acervo legislativo nacional em matéria de proteção do consumidor resulta, em grande medida, da transposição de diretivas comunitárias, a um nível cada vez mais pleno de harmonização. A articulação das políticas nacionais com as prioridades europeias é, pois, incontornável, não obstante as críticas que podem ser feitas à própria política da UE e ao servilismo português<sup>44</sup>.

Falar-se de consumidor europeu está longe de equivaler, por si, ao universo dos consumidores portugueses, espanhol, alemão etc., na medida em que a defesa dos consumidores da *law in the books* europeia não se materializa de modo uniforme na *law in action* de cada um dos ordenamentos jurídicos nacionais. A harmonização total que tem gradualmente conformado a intervenção europeia em matéria de defesa do consumidor esbarra nas diferenças entre os países, ao nível socioeconómico, cultural, jurídico e das práticas de fiscalização e controlo do mercado, conduzindo na prática ao enfraquecimento da defesa dos consumidores assim nivelada “por baixo” dada a dificuldade de criar consensos<sup>45</sup>. Por outro lado, a *proteção* dos consumidores que deveria nortear as políticas europeias tem sido vencida pelo paradigma da *confiança* do consumidor exigida para a realização do mercado interno, fazendo com que o consumidor seja protegido a um nível instrumental ou reflexo, como mero agente de mercado<sup>46</sup>.



Confiemos que a presente Agenda do Consumidor Europeu seja instrumento de mudança. Nela se estabelecem e estruturam quatro objetivos fundamentais para 2020, a saber: reforçar a *segurança* dos consumidores, promover o *conhecimento*, melhorar a *aplicação das regras e os mecanismos de reparação* e ajustar as políticas à *evolução da sociedade* e garantir a sua relevância para a vida quotidiana. A Comissão Europeia destaca alguns problemas atuais que devem ser convertidos em oportunidades e desafios para futuro, entre os quais o déficit de informação dos consumidores e o respeito, na prática, pelos seus direitos, bem como desafios específicos em setores-chave como sejam a alimentação, a energia, os transportes, as comunicações eletrónicas e os serviços financeiros.

Para afinar a sua ação com este diapasão europeu, impõe-se que a política de defesa dos consumidores seja efetivamente assumida pelo Estado português como uma prioridade, superando algumas insuficiências legislativas e de inadequação dos regimes sancionatórios, mas sobretudo as fragilidades do seu sistema de defesa e fiscalização. Como brevíssima reflexão final, e utilizando uma terminologia corrente nas instâncias europeias, encorajamos uma ação tripartida pelos seguintes prismas:

Ao nível do *empowerment* dos consumidores, a tónica deverá ser colocada na sua educação e informação. Não a mera disponibilização de informação em quantidade, com implementação de listas e formulários normalizados, vocacionada para consumidores médios. Mas sim uma informação de qualidade, que permita aos consumidores (em particular os mais vulneráveis) compreender essa informação recebida e integrá-la nas escolhas quotidianas, o que pressupõe alicerces ao nível da educação dos consumidores de todas as idades, com o necessário envolvimento das autarquias locais e dos meios de comunicação social.

Ao nível do *enforcement*, o repto é para a aplicação efetiva das medidas legais de proteção dos consumidores. Urge repensar o disperso sistema de defesa do consumidor, redefinir as competências das diferentes instituições de promoção e tutela dos seus direitos e entidades reguladoras conexas, e acima de tudo dotar o sistema de recursos humanos e materiais para as ações de sensibilização e fiscalização necessárias.



Finalmente, o *redress* dos consumidores, através das vias de reclamação e recurso adequadas. É patente a inércia dos consumidores e o desconhecimento dos meios de resolução de conflitos ao seu alcance, a que não é alheio um sentimento generalizado de descrença na justiça. O papel estadual deve cumprir-se desde logo na divulgação e incremento dos meios céleres e acessíveis de resolução de conflitos a que aludimos, numa lógica de justiça de proximidade e pacificação social.

Em suma, que rumo a 2020 possamos assistir ao *enraizamento* da defesa do consumidor, ao nível da responsabilidade ética e social das empresas e profissionais, da consciencialização individual e coletiva dos consumidores, e da ação concertada das entidades públicas a quem cabe ser o garante destes direitos de cidadania. No tempo e lugar do consumo que – Braudillard dixit – é a *vida quotidiana*...

## Notas

- \* Rute Couto. Docente do Instituto Politécnico de Bragança. Presidente da delegação de Trás-os-Montes da Associação Portuguesa de Direito do Consumo. rute@ipb.pt.
- 1. ALMEIDA, Carlos Ferreira de. Negócio jurídico de consumo: caracterização, fundamentação e regime jurídico. *Boletim do Ministério da Justiça*, n. 347, junho (1985), p. 11-38 (p. 36).
- 2. Cf. TEIXEIRA, Carlos Adérito; BARROS, José M. Araújo de. *Direitos difusos: Direito do Ambiente, do Consumo e do Património Cultural*. Oeiras: INA – Instituto Nacional de Administração, 2007, p. 97.
- 3. ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos dos consumidores como direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. In MONTEIRO, António Pinto (coord.) – *Estudos de Direito do Consumidor*, n. 5. Coimbra: Centro de Direito do Consumo da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2003, p. 139-161 (p. 148).
- 4. Lei 24/96, de 31 de julho, na sua versão atual.
- 5. Cf. artigo 23º n. 1 e n. 2 l) da Lei. 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais. De referir que a revogada Lei 1.159/99, de 14 de setembro, no quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, para além da atribuição da defesa do consumidor aos municípios, dispunha expressamente como competências dos órgãos municipais neste domínio: a) promover ações de informação e defesa dos direitos dos consumidores; b) instituir mecanismos de mediação de litígios de consumo; c) criar e participar em sistemas de arbitragem de conflitos de consumo de âmbito local; d) apoiar as associações de consumidores.

6. TRINDADE, Artur. Municípios e consumidor. *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n. 4, outubro (2005), p. 76-80 (p. 80).
7. Outros adotam a designação “serviço” ou “gabinete”, outros ainda em vez de “informação”, mais amplamente incluem nas suas designações “apoio” ou “defesa” do consumidor.
8. Cf. FROTA, Mário. Municípios e defesa do consumidor. *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n. 74, junho (2013), p. 67-85. Também da sua autoria, veja-se o esboço de uma estrutura de um serviço municipal do consumo, em FROTA, Mário. O poder local e a política de consumidores. *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n. 23 (2000), p. 28-48.
9. TRINDADE, Artur. Municípios e consumidor. *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n. 4, outubro (2005), p. 76-80 (p. 79).
10. Cf. FROTA, Mário. Municípios Portugueses e Proteção dos Consumidores. *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n. 66, junho (2011), p. 91-118 (p. 106-107).
11. Cf. Parecer do CESE INT/155 de 2003, sobre a Educação dos Consumidores, disponível em <http://www.eesc.europa.eu>.
12. GOMES, Carla Amado. Os novos trabalhos do estado: a administração pública e a defesa do consumidor. In LEITÃO, Luís Menezes (coord.) – *Estudos do Instituto de Direito do Consumo* – Volume I. Coimbra: Almedina, 2000. p. 31-61 (p. 60).
13. FROTA, Ângela Maria Marini Simão Portugal. A educação e a formação como via para a afirmação da cidadania. *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n. 30, junho (2002), p. 9-18 (p. 18).
14. Cf. a respectiva página em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/gral>.
15. Cf. Lei 29/2013, de 19 de abril, que estabelece os princípios gerais aplicáveis à mediação realizada em Portugal, bem como os regimes jurídicos da mediação civil e comercial, dos mediadores e da mediação pública.
16. Cf. Lei 63/2011, de 14 de dezembro, que aprovou a Lei da Arbitragem Voluntária.
17. Centro de Informação de Consumo e Arbitragem do Porto (CICAP) – cf. <http://www.cicap.pt/>
18. Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisboa (CACCL) – cf. <http://www.centroarbitragemlisboa.pt/>
19. Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Distrito de Coimbra (CACCDC) – <http://www.centrodearbitragemdecoimbra.com/>
20. Centro de Informação, Mediação e Arbitragem de Consumo – Tribunal Arbitral de Consumo (CIAB), inicialmente do Vale do Cávado, com posterior alargamento ao distrito de Viana do Castelo – cf. <http://www.ciab.pt/>
21. Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Vale do Ave – cf. <http://www.triave.pt/>
22. Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Algarve (CIMAAL) – cf. <http://www.consumoalgarve.pt/>
23. Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Região Autónoma da Madeira (CACCRAM) – cf., provisoriamente, <http://www.srrh.gov-madeira.pt/>

24. Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo (CNIACC) – cf. <http://www.arbitragemdeconsumo.org/>
25. Centro de Arbitragem do Sector Automóvel (CASA) – cf. <http://www.arbitragemauto.pt/>
26. Centro de Informação, Mediação, Provedoria e Arbitragem de Seguros (CIMPAS) – cf. <https://www.cimpas.pt/>
27. Cf. artigo 15º da Lei 23/96 de 26 de julho, na alteração legislativa operada pela Lei 6/2011 de 10 de março.
28. Cf. a página do Conselho dos Julgados de Paz, em <http://www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt/>.
29. Cf. Lei 78/2001 de 13 de julho, alterada pela Lei 54/2013, de 31 de julho, que regula a competência, organização e funcionamento dos julgados de paz e a tramitação dos processos da sua competência.
30. A saber: Lisboa; Agrupamento de Oliveira do Bairro, Águeda, Anadia e Mealhada; Seixal; Vila Nova de Gaia; Miranda do Corvo; Terras de Bouro; Vila Nova de Poiares; Agrupamento de Tarouca, Armamar, Castro Daire, Lamego, Moimenta da Beira e Resende; Agrupamento de Santa Marta de Penaguião, Alijó, Murça, Peso da Régua, Sabrosa e Vila Real; Agrupamento de Cantanhede, Mira e Montemor-o-Velho; Porto; Agrupamento de Aguiar da Beira, Penalva do Castelo, Sátão, Trancoso e Vila Nova de Paiva; Trofa; Sintra; Coimbra; Santa Maria da Feira; Odivelas; Palmela / Setúbal; Agrupamento de Aljustrel, Almodôvar, Castro Verde, Mértola e Ourique; Agrupamento de Oleiros, Mação, Proença-a-Nova, Sertã e Vila de Rei; Agrupamento de Alcobaça, Caldas da Rainha, Óbidos e Nazaré; Agrupamento de Carregal do Sal, Mangualde e Nelas; Agrupamento de Câmara de Lobos e Funchal; Agrupamento de Belmonte, Covilhã e Fundão; Cascais.
31. Cf. FROTA, Mário. Municípios Portugueses e Proteção dos Consumidores. *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n. 66, junho (2011), p. 91-118 (p. 95).
32. Cf. Relatório completo em [http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/relatorio-de\\_2](http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/relatorio-de_2)
33. O Decreto-Lei 69/2005, de 17 de março estabelece as garantias de segurança dos produtos e serviços colocados no mercado, cria a Comissão de Segurança de Serviços e Bens de Consumo, e elege a Direção-Geral do Consumidor como ponto de contacto nacional do RAPEX, um sistema comunitário de troca rápida de informações e alerta de produtos perigosos não alimentares.
34. Cf. Decreto-Lei 67/2003, de 8 de abril, relativo à venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas, na sua versão atual.
35. Cf. Lei 23/96 de 26 de julho, na sua versão atual.
36. Cf. Código da Publicidade (Decreto-Lei 330/90, de 23 de outubro, na sua versão atual).
37. Cf. Decreto-Lei 446/85, de 25 de outubro, na sua versão atual.
38. Cf. Decreto-Lei 57/2008, de 26 de março, na sua versão atual.
39. Cf. o portal da Rede Telemática de Informação Comum (RTIC), destinada ao registo e tratamento das reclamações dos utentes e consumidores constantes do

- livro de reclamações e ao intercâmbio de informação estatística em matéria de conflitualidade de consumo, em <https://rtic.consumidor.pt/>
40. GOMES, Carla Amado. Os novos trabalhos do estado: a administração pública e a defesa do consumidor. In LEITÃO, Luís Menezes (coord.). *Estudos do Instituto de Direito do Consumo* – Volume I. Coimbra: Almedina, 2000. p. 31-61 (p. 35).
  41. Cf. texto integral da Estratégia em <http://ec.europa.eu/europe2020/>.
  42. Cf. texto integral em [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/index\\_en.htm#agenda](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/index_en.htm#agenda).
  43. Assim afirmou John Dalli, à época Comissário Europeu responsável pela Saúde e Defesa do Consumidor.
  44. Cf. LIZ, Jorge Pegado. Tendências internacionais e nacionais da política de proteção dos consumidores. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, #5, março (2012), p. 75-126.
  45. Cf. CALAIS-AULOY, Jean – *Regard Critique sur L'harmonisation Européenne du Droit de la Consommation*. In GRINOVER, Ada Pellegrini [et. al.]. *Liber Amicorum Mário Frota: a causa dos direitos dos consumidores*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 311-319.
  46. Cf. RODRIGUES, Luís Silveira. Tendências recentes sobre a protecção do consumidor na União Europeia. In MONTEIRO, António Pinto (coord.). *Estudos de Direito do Consumidor*, n. 5. Coimbra: Centro de Direito do Consumo da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2003, p. 311-319.